

|   |                   |
|---|-------------------|
| Tierra y territorio y políticas para la tierra  | Título            |
| Jiménez Zamora, Elizabeth - Autor/a;  | Autor(es)         |
| Proceso agrario en Bolivia y América Latina   | En:               |
| La Paz  | Lugar             |
| CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo<br>PLURAL editores  | Editorial/Editor  |
| 2003  | Fecha             |
|   | Colección         |
| Saneamiento de tierras; Uso de la tierra; Producción agrícola; PIB; Ley INRA;<br>Reforma agraria; Titulación de tierras; Bolivia;   | Temas             |
| Capítulo de Libro   | Tipo de documento |
| <a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904040558/22cincuenta.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904040558/22cincuenta.pdf</a> | URL               |
| Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica<br><a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a> | Licencia          |

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# Tierra y Territorio y Políticas para la Tierra

---

*Elizabeth Jiménez Zamora\**

## Tierra y Territorio

### Introducción

La productividad en el sector agrícola en Bolivia es una de las más bajas de Latinoamérica. Una forma de medir la productividad es a través de los rendimientos de los cultivos agrícolas. Con excepción de algunos pocos productos que han logrado ingresar a mercados externos, como es el caso de la soya por ejemplo, los rendimientos de una gran parte de los cultivos agrícolas en Bolivia están muy por debajo del promedio alcanzado en Sudamérica. Los bajos niveles de rendimientos reflejan los bajos niveles de productividad de los factores de producción (tierra, trabajo y capital) además del inadecuado contexto institucional y de infraestructura productiva en el que se desarrolla la producción agrícola. La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra es parte de ese contexto institucional necesario para garantizar el desarrollo económico y la competitividad de este sector.

---

\* Representante de la Unidad de Productividad y Competitividad del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, Ministerio de Desarrollo Económico, Bolivia.

El tema sobre seguridad jurídica y derechos de propiedad sobre la tierra está íntimamente ligado a la emergencia de mercados de tierras. Bajo esta perspectiva, el argumento es que la ausencia de derechos de propiedad claramente establecidos y ejecutados distorsiona el funcionamiento de un mercado de tierras dando lugar a un uso ineficiente de este recurso (Salazar y Feder, 1995). Sin embargo, se debe considerar que la sola presencia de derechos de propiedad sobre la tierra no garantiza el uso mas eficiente de este recurso. Los mercados de tierras son por naturaleza imperfectos; la ausencia de derechos de propiedad es sólo una de las muchas imperfecciones que caracterizan a estos mercados.

En este contexto, y considerando que la competitividad se define como la capacidad de sostener altas tasas de crecimiento en el tiempo (Vial, 2000), se puede afirmar que en Bolivia el sector agropecuario esta todavía muy lejos de ser competitivo. La pregunta relevante es entonces: ¿Puede el establecimiento de seguridad jurídica sobre la tierra y la emergencia de un mercado de tierras en Bolivia propiciar una mejor asignación y uso de la tierra de manera que se incrementen la productividad y los niveles de competitividad de este sector?

El presente trabajo tiene por objetivo examinar críticamente esta pregunta en el contexto de aplicación de la Ley INRA y de los consiguientes logros obtenidos en cinco años de su ejecución. Se concluye que la Ley INRA es una Ley que permite el ordenamiento de la propiedad rural, condición necesaria pero no suficiente para generar un proceso de desarrollo económico e incrementar la competitividad en el sector. El incremento de la competitividad en el sector solo podrá alcanzarse a través de la aplicación de un conjunto de políticas dirigidas a la provisión de bienes públicos que incluyan infraestructura productiva, acceso a información e innovación tecnológica, entre otros. El ordenamiento territorial y la seguridad jurídica deberán ser parte importante de este proceso.

## Descripción necesaria

Los bajos niveles de productividad del sector agropecuario se reflejan también en la relativamente baja participación de este sector en la generación del Producto Interno Bruto (PIB) (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**PIB Agrícola no Industrial en Relación al PIB Total: 1980-2000**  
**(En miles de Bolivianos de 1990)**

| Actividad                  | 1980      | 1985      | 1990      | 1995      | 2000      |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PIB Agrícola               | 2,104,400 | 2,236,435 | 2,371,077 | 2,810,149 | 3,172,016 |
| Como % del PIB Total       | 13.8      | 16.2      | 15.4      | 14.9      | 14.2      |
| PIB Agrícola no industrial | 887,604   | 1,180,151 | 1,112,167 | 1,245,384 | 1,419,671 |
| Como % del PIB Agrícola    | 42.2      | 52.8      | 46.9      | 44.3      | 44.8      |
| PIB Agrícola Industrial    | 140,200   | 162,452   | 231,168   | 482,079   | 592,044   |
| Como % del PIB Agrícola    | 0.9       | 1.2       | 1.5       | 2.6       | 2.6       |

\* Sector Agricultura Comprende: Productos Agrícolas No Industriales, Productos Agrícolas Industriales, Coca, Productos Pecuarios, Silvicultura, Caza y Pesca  
Fuente: Dossier UDAPE, Volumen No 11

Como se puede observar en el Cuadro 1, en el año 2000 el PIB en el sector de la agricultura llega a alcanzar un 14,2 por ciento del PIB total. El sector de la agricultura comprende a su vez la agricultura industrial y no industrial, productos pecuarios, coca, silvicultura, caza y pesca. En general se considera que la agricultura tradicional refleja grandemente la participación de pequeños productores agropecuarios cuyo aporte alcanza un 44,8 por ciento del PIB agrícola y solamente llega a alcanzar alrededor de un 6,3 por ciento del PIB total. Considerando que la población rural de este sector constituye cerca de un 35 por ciento del total de la población económicamente activa, se puede concluir que la actual contribución de la agricultura tradicional en la generación del PIB total es muy limitada.

## Bajos niveles de productividad de los factores de producción

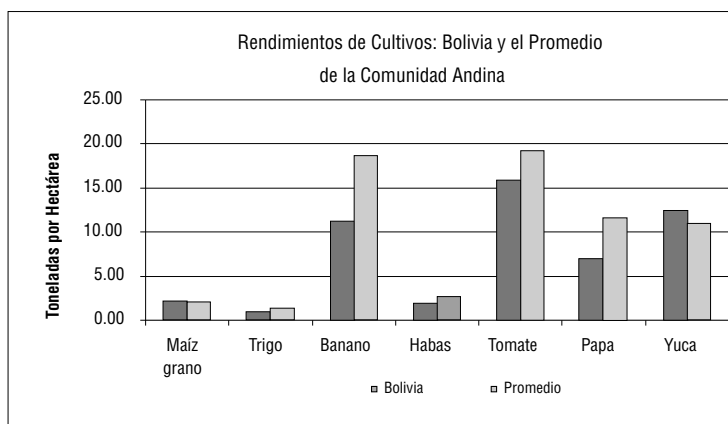
Bolivia está entre los tres países con los más bajos niveles de productividad agropecuaria en Latinoamérica. El Cuadro 2 resume los rendimientos en países sudamericanos de cultivos selectos para el año 2000. Si comparamos estos rendimientos con los observados en el resto de los países sudamericanos se puede concluir que el desempeño del sector agropecuario en Bolivia está muy por debajo del promedio regional. Es importante notar los bajos rendimientos de cultivos tales como la papa y el haba que representan los más importantes dentro de la composición de producción agrícola de pequeños productores del altiplano y de los valles.

**Cuadro 2**  
**Comparación de Rendimientos de Cultivos Selectos en el 2000**  
**(En toneladas métricas por hectárea)**

|           | Maíz grano | Trigo | Banano | Habas | Tomate | Papa  | Yuca  |
|-----------|------------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|
| Bolivia   | 2.12       | 0.89  | 11.21  | 1.93  | 15.89  | 6.94  | 12.46 |
| Argentina | 5.44       | 2.64  | 20.59  | 0.00  | 30.00  | 29.17 | 10.00 |
| Brasil    | 2.74       | 1.80  | 12.10  | 0.00  | 52.79  | 16.95 | 13.45 |
| Chile     | 8.85       | 4.05  | 0.00   | 9.41  | 57.60  | 17.62 | 0.00  |
| Colombia  | 1.75       | 2.17  | 31.15  | 0.00  | 21.67  | 16.10 | 9.29  |
| Ecuador   | 1.71       | 0.80  | 32.00  | 3.50  | 11.09  | 12.50 | 10.20 |
| Paraguay  | 2.43       | 1.67  | 20.00  | 0.00  | 37.50  | 6.00  | 14.58 |
| Perú      | 2.35       | 1.29  | 0.00   | 5.04  | 28.13  | 11.22 | 11.59 |
| Promedio  | 3.42       | 1.91  | 15.88  | 2.48  | 31.83  | 14.56 | 10.20 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO, INE y UDAPE.

En el contexto Sudamericano, el cultivo de yuca en Bolivia es el único cuyos rendimientos llegan a superar el promedio regional. En comparación con países de la Comunidad Andina, los rendimientos de yuca y maíz son los únicos que llegan a localizarse encima del promedio regional (ver Gráfico 1). Elevar estos niveles de productividad representa entonces uno de los objetivos más importantes de una política de desarrollo económico de este sector.



¿Por qué se observan tan bajos niveles de productividad en el sector agrícola? Un estudio reciente del Banco Mundial (BM, 2000<sup>a</sup>) confirma que de acuerdo a las percepciones de los productores campesinos de tierras altas, la productividad económica a lo largo de los 90 ha declinado substancialmente. De acuerdo a este estudio, cerca del 80 por ciento de toda la población entrevistada manifestó que la productividad de su producción agrícola y pecuaria se había reducido en los últimos diez años. Mas del 85 por ciento de la muestra entrevistada manifestó que tenían que poner mayor mano de obra para poder realizar las mismas tareas agropecuarias que desarrollaban hace diez años. De acuerdo a este estudio, las poblaciones pobres son las que más se sienten afectadas por estos cambios en la productividad

Los bajos niveles de productividad son el resultado de la baja productividad de los factores producción (tierra, trabajo y capital) que junto a una falta de inversión en bienes públicos (infraestructura productiva por ejemplo) y un contexto institucional inadecuado resultan en la asignación y uso no óptimo de los recursos. La seguridad jurídica sobre la tierra es parte de este contexto institucional.

¿Cómo afectan la seguridad jurídica y los derechos de propiedad sobre la tierra a los niveles de productividad y

competitividad del sector? El argumento más popularizado es que la ausencia de un sistema consolidado de derechos de propiedad impide el desarrollo de un mercado de tierras y por tanto conlleva al uso ineficiente de este factor. De acuerdo a este argumento la titulación de la tierra tiene por efecto inmediato el proveer mayor seguridad al productor agropecuario quien además de invertir en el uso apropiado y sostenible de este recurso lo utilizará como activo para acceder a créditos financieros. Por otro lado, la seguridad jurídica sobre la tierra también otorga mayor seguridad a las instituciones financieras quienes podrán aumentar su oferta de servicios financieros. El resultado conjunto inmediato es un incremento en la inversión en el sector. Como resultado de un mayor volumen de inversión se tendrá también un incremento en la demanda por insumos intermedios variables. En el mediano a largo plazo el efecto total se reflejará en un incremento en los rendimientos por hectárea con un consiguiente incremento de los ingresos. Dado el incremento de los rendimientos, la tierra se revalorizará tendiendo su precio a subir para reflejar mejor las características productivas de este activo, lo que da lugar a transacciones más transparentes.

La pregunta es: ¿Con la titulación de las tierras y con la consolidación de la seguridad jurídica en Bolivia se lograrían alcanzar estos resultados? Ciertamente que la mayor transparencia en el uso, acceso y seguridad jurídica sobre la tierra incentivará el mejor uso de la misma y la inversión para su revalorización. Sin embargo, y dadas las características y restricciones en el desempeño del sector, no se debería esperar que el saneamiento y la titulación de tierras incentive la inversión y la competitividad del sector.

Para comenzar, los mercados de tierras son por naturaleza imperfectos; la ausencia de derechos de propiedad es solo una de las muchas imperfecciones que caracterizan estos mercados. La tierra es un bien heterogéneo, los mercados de tierras son altamente segmentados y localizados debido a la inamovilidad de este factor. Además, casi en todas las socieda-

des agrarias existen arreglos institucionales que impiden la rápida transferencia y movilidad de este factor. Todas estas características hacen que los mercados de tierras sean menos dinámicos de lo que generalmente se asume. En efecto, un estudio reciente sobre el mercado de tierras en Santa Cruz (Zoomers, 2001) revela que a pesar de la cuantiosa oferta de tierras en casi todos los niveles, no se percibe una demanda efectiva por parte de gente dispuesta a invertir en actividades agropecuarias. A pesar de la libre interacción de las fuerzas del mercado en esta región del país, la venta de tierras parece estar estancándose.

Por otro lado, no está claro que la seguridad jurídica sobre la tierra incrementemente automáticamente la oferta y demanda por servicios financieros en el sector rural, particularmente en el sector de pequeños propietarios campesinos. En efecto, un estudio reciente de FINRURAL en Bolivia demuestra que en general existe resistencia a utilizar la tierra como garantía, especialmente entre pequeños propietarios, aún cuando ésta se encuentre titulada y disponible para este efecto. En el occidente boliviano las garantías solidarias mancomunadas basadas en principios de solidaridad y responsabilidad compartida son la forma más común de acceder a créditos agropecuarios. La garantía prendaria, hipotecaria y la personal son más aplicables en los créditos individuales, que son más frecuentes en las zonas orientales del país (FINRURAL, 2000).

En resumen, parece ser que los efectos de la emergencia de un mercado libre de tierras tienden más bien a ser específicos de cada economía y de cada región por lo que difícilmente se puede llegar a generalizaciones. Lo que está claro, por lo menos en el caso boliviano, es que un proceso de seguridad jurídica deberá estar acompañado de mecanismos que aseguren el acceso a tierras particularmente de pequeños productores campesinos en el occidente. Finalmente, y más allá de resolver la “cuestión tierra”, el desarrollo económico y competitivo de este sector solo podrá ser alcanzado a través de políticas dirigidas a incrementar la inversión en infraestruc-



tura productiva, información, acceso a innovaciones y cambios tecnológicos.

## **Ventajas y desventajas competitivas**

Una de las más importantes características en el uso y acceso a tierra en Bolivia es la inequitativa distribución de este recurso. En efecto, Bolivia tiene una superficie total de 109 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 36 millones de hectáreas son útiles para la agricultura y la ganadería, el resto está compuesto por bosques, ríos, lagos y otras superficies no aptas para la agropecuaria. Considerando una población de ocho millones de habitantes, se tendría una superficie per cápita de 4,5 hectáreas que, comparada con un promedio entre 0,23 y 0,7 hectáreas per cápita en Europa, demuestra que en Bolivia no debería existir un problema de disponibilidad de tierras productivas; el problema está más bien en la distribución de las mismas.

Un estudio reciente demuestra que el 80 por ciento de unidades agropecuarias comparten el tres por ciento de las tierras cultivadas, mientras que el 20 por ciento restante usufructa el 97 por ciento de ellas (Morales, 2000). Igual de reveladoras son las cifras obtenidas por tamaño de las parcelas: de los 36 millones de hectáreas útiles para la agropecuaria, 32 millones son propiedad de 40.000 empresas que en promedio tienen 700 hectáreas<sup>1</sup>, mientras que apenas cuatro millones de hectáreas son propiedad de 550.000 productores que tienen en promedio siete hectáreas por familia (Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios, 2000).

Al alto grado de inequidad en la distribución de la tierra se añade un problema de deterioro, degradación y erosión ecológica en el uso de este recurso. Un estudio sobre la calidad

---

1 La dispersión de este promedio es también muy alta, hay empresas que tienen hasta 50.000 hectáreas.

y potencialidad productiva de los suelos –tomando en cuenta sus características biofísicas y naturales como el grado de humedad, pendiente y nutrientes–, determinó que solo el dos por ciento de los suelos tienen las características necesarias para el desarrollo de cultivos intensos (Superintendencia Agraria, 2001). Se estima que alrededor del 23 por ciento de la superficie nacional está severamente afectada por un proceso de degradación y erosión de consecuencias fatales (ver Cuadro No 3). Departamentos como Chuquisaca, Potosí y Oruro tienen en promedio más de dos terceras partes de su superficie afectada, el caso de Chuquisaca es particularmente dramático al presentar cerca de un 90 por ciento de su superficie afectada por degradación y erosión ecológica.

El intensivo uso de los suelos como estrategia de sobrevivencia en el occidente, y la gradual eliminación de la cobertura boscosa que a falta de nueva tecnología e inversiones ha sido la forma de mantener la productividad de los cultivos en el oriente, han ocasionado el deterioro productivo de los suelos. A esto se añade el factor de contaminación que en algunos departamentos ha tenido consecuencias fatales de largo plazo.

**Cuadro 3**  
**Superficie Afectada por Departamento**

| Departamento | Superficie total | Superficie Afectada | Porcentaje |
|--------------|------------------|---------------------|------------|
| La Paz       | 13.398.500       | 641                 | 4.78       |
| Beni         | 21.356.400       | 0                   | 0          |
| Chuquisaca   | 5.152.400        | 4.717.900           | 91.57      |
| Cochabamba   | 5.563.100        | 2.436.500           | 43.81      |
| Pando        | 6.382.700        | 0                   | 0          |
| Santa Cruz   | 37.000.000       | 4.658.300           | 12.59      |
| Oruro        | 5.358.800        | 3.078.700           | 57.45      |
| Potosí       | 11.821.800       | 8.408.100           | 71.12      |
| Tarija       | 3.762.300        | 619.9               | 16.48      |
| TOTAL        | 109.852.100      | 24.560.400          | 22.36      |

Fuente: Superintendencia Agraria, Mapa Preliminar de Desertificación de Tierras: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (1996).

Una política destinada a mejorar la productividad y competitividad de este sector deberá necesariamente considerar la necesidad de implementar programas de rehabilitación y uso sostenible de las tierras.

Pese a todas las limitaciones que impiden el desarrollo productivo de este sector, existen también potencialidades que necesitan ser apoyadas para su explotación. Es el caso de la producción agrícola ecológica que tiene posibilidades de introducirse en mercados internacionales competitivamente. La identificación de estos nichos de mercado y el apoyo del Estado en servicios de información, capacitación e implementación de controles de calidad representan formas efectivas de apoyar el desarrollo competitivo de este sector.

Otra de las potencialidades de este sector es el conjunto de conocimientos, tecnologías y prácticas tradicionales usados particularmente entre pequeños productores campesinos del occidente y poblaciones indígenas del oriente. Se ha demostrado que el uso de tecnología tradicional responde a problemas particulares que confrontan estas economías y que por lo tanto representan formas óptimas en el uso y manejo de los recursos. Por otro lado, es conocido que una de las más importantes demandas de este sector es el acceso a nuevas y modernas tecnologías. La combinación de tecnología tradicional y moderna podría ser la clave para lograr incrementar la productividad y competitividad de este sector.

En Bolivia, la tierra vista como territorio involucra no solamente el uso productivo de este factor sino también el mantenimiento de la identidad social y cultural de la poblaciones indígenas. La identificación y reafirmación de Territorios Comunitarios de Origen (TCO) particularmente en el oriente Boliviano y a través de la ejecución de la Ley INRA constituye uno de los más importantes avances de esta ley. En efecto, la titulación de las TCO es uno de los más importantes logros de la aplicación de la ley INRA. Sin embargo, el reto actual radica en proveer el apoyo necesario para la organización del uso y manejo de estos territorios.

## Iniciativas y acciones existentes

### La reforma agraria

Los objetivos de la Reforma Agraria de 1953 fueron:

- a. La abolición de la servidumbre
- b. La liquidación del latifundio, instituyéndose el trabajo como fuente del derecho de adquirir la propiedad de la tierra.
- c. La restitución de las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas.
- d. La tecnificación y el aumento de la producción agropecuaria
- e. La promoción de corrientes de migración y la vertebración del oriente con el occidente.
- f. La conservación de los recursos naturales

Hasta el año 1993, se habían distribuido en el país aproximadamente un total de 47 millones de hectáreas, beneficiando a 652.626 personas. En el occidente del país se distribuyeron y/o consolidaron 21 millones de hectáreas a aproximadamente 548.000 beneficiarios. En el oriente del país se distribuyeron aproximadamente 26 millones de hectáreas de las cuales el 88 por ciento está en manos de 78.000 propietarios grandes y medianos y solo el 12 por ciento está en manos de 77.000 pequeños productores.

En el occidente andino la reforma agraria transcurrió en un proceso caracterizado por la burocracia, el papeleo y la corrupción de interminables trámites para obtener un título. En las tierras bajas se inició una fase diferente de este proceso que concluiría con la emergencia de una nueva forma de latifundio. En efecto, “las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de 12 millones de hectáreas de las mejores tierras del oriente boliviano fueron dotadas gratuitamente a aquéllos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundiarío se

había creado. La concentración de las tierras en pocas manos se convirtió en un negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento del departamento de Santa Cruz en las últimas dos décadas” (Urioste Miguel en Hernáiz y Pacheco, 2000:12).

## La Ley INRA

El 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) tratando de responder a las demandas de los sectores involucrados. La estructura social y económica rural en Bolivia es altamente heterogénea por lo que la demanda por tierra es también altamente diferenciada. El Cuadro 4 resume las principales demandas sobre tierra de acuerdo a los actores involucrados.

**Cuadro 4**

| Tipo de Propietario   | Demandas  |
|---|---|
| Indígenas de tierras bajas del llano oriental y la Amazonia | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Constitución de Territorios Indígenas Comunitarios (TCO) con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales</li> <li>* Autonomía de gestión político Administrativa al amparo del convenio 169 de la OIT</li> </ul>  |
| Indígenas-Campesinos del altiplano y valles                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario ya familiar (ambos privados)</li> <li>* Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de frontera agrícola en el oriente</li> <li>* Reversión de los latifundios improductivos del oriente para que estos puedan ser redistribuidos a campesinos sin o con poca tierra</li> <li>* Rechazo abierto al mercado de tierras</li> </ul> |
| Pequeños propietarios, colonizadores                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Derecho propietario familiar privado</li> <li>* Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del Estado</li> <li>* Irrestrita libertad de compra venta de tierras</li> <li>* Rechazo al mercado de tierras</li> </ul>   |
| Empresarios pequeños, medianos y grandes                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mercado libre de tierras</li> <li>* Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra</li> <li>* Rechazo a la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su función económico social</li> </ul>   |
| Latifundistas propietarios de tierras no trabajadas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Seguridad inmediata para su derecho propietario mediante una disposición que “saneará” automáticamente sus títulos de propiedad</li> <li>* Paso del concepto de derecho pleno al concepto de derecho absoluto</li> <li>* Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación</li> <li>* Rechazo de cualquier forma de pago de impuestos a la propiedad de la tierra.</li> </ul>   |

Fuente: Miguel Urioste y Diego Pacheco, 1999.

Lo que es importante notar es que la diversidad de las demandas y el hecho de que los actores involucrados tengan intereses diferentes y en muchos casos opuestos, por lo que están muy lejos de llegar a un acuerdo sobre sus demandas. Lo que significa que la plena ejecución de una reordenación de la tierra y el territorio en Bolivia requiere de un compromiso pleno por parte del Estado ya que, como ha venido sucediendo, los contrapuestos intereses de los actores pueden dar lugar a graves conflictos sociales y a la burocratización y corrupción de este proceso.

La Ley INRA tiene por principales objetivos:

- a. Establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras.
- b. Garantizar el derecho propietario sobre la tierra
- c. Crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y sus procedimientos.
- d. Regular el Saneamiento de la Propiedad Agraria

Una de las características importantes de esta ley es que reconoce y diferencia entre cuatro tipos de propiedad: El solar campesino o pequeña propiedad, la mediana propiedad, la empresa agropecuaria y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El solar campesino es considerado indivisible e inembargable, no paga impuestos y puede venderse; la mediana propiedad puede venderse y paga impuestos; la empresa agropecuaria se explota con capital suplementario, puede venderse y paga impuestos; y finalmente las tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias son consideradas inalienables, indivisibles, inembargables, colectivas y no pagan impuestos (Pacheco, 2001). Las tierras comunitarias de origen y la propiedad comunitaria no son incorporadas al libre mercado de tierras, por lo que a través de la Ley INRA se mantienen formas tradicionales de acceso y uso a este recurso.

Los principios fundamentales en los que se basa la Ley INRA son:

- a. Garantizar *acceso y equidad al recurso tierra*, reconociendo de esta forma la inequidad en el acceso a este recurso.
- b. Otorgar *seguridad jurídica* a los poseedores de la tierra
- c. Garantizar el *uso sostenible del recurso tierra* con el objetivo de lograr el uso racional de los recursos renovables.
- d. Crear un *marco institucional* que asegure y garantice la transparencia del proceso agrario.

Para garantizar el *acceso equitativo a la tierra*, la Ley INRA establece un régimen de distribución de tierras y la reversión y expropiación de las mismas. La distribución de tierras se la ejecuta a través de dos modalidades: la dotación y la adjudicación. La dotación es gratuita y dirigida exclusivamente a favor de comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios bajo la modalidad de titulación colectiva. La adjudicación se la desarrollará a precios de mercado y a través de concurso público. Finalmente, se procede a la reversión y expropiación de la propiedad agraria cuando se determina que ésta no ha cumplido su función económica social o cuando éstas hayan sido abandonadas. El incumplimiento de las obligaciones tributarias por dos o más gestiones consecutivas es prueba del abandono de la propiedad.

En realidad, el garantizar acceso y equidad al recurso tierra es uno de los más importantes principios de la ley INRA, sin embargo el avance logrado en cinco años de su ejecución deja mucho que desear. El programa de asentamiento humanos solo ha desarrollado dos experiencias de distribución de tierras a 233 familias Potosinas en los asentamientos de San Andrés (Departamento del Beni) e Ixiamas (Departamento de La Paz) en una superficie de aproximadamente 11.300 hectáreas.

De acuerdo a un reciente estudio de la Superintendencia Agraria, la superficie actual de tierra fiscal certificada y evi-

dentamente disponible llega a alcanzar cerca de 900.000 hectáreas que pueden ser distribuidas en el corto plazo, beneficiando alrededor de 12.310 familias, de acuerdo a la relación presentada en el Cuadro No 4.

**Cuadro No 4**  
**Tierra Fiscal Identificada por el INRA para Asentamientos Humanos**

| Denominación | Departamento | Provincia                        | Superficie          | Potencial de Familias Beneficiadas |
|--------------|--------------|----------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| San Andrés   | Beni         | Marbán                           | 26.849              | 110                                |
| Ixiamas      | La Paz       | Iturrealde                       | 161.322             | 800                                |
| AFL-44       | Santa Cruz   | Chiquitos                        | 20.542              | 400                                |
| AFL-43       | Santa Cruz   | Velasco                          | 46.646              | 900                                |
| AFL-32       | Santa Cruz   | Velasco-Chiquitos                | 33.068              | 600                                |
| AFL-30       | Santa Cruz   | Chiquitos                        | 32.498              | 600                                |
| AFL-29       | Santa Cruz   | Velasco-Chiquitos                | 82.547              | 1600                               |
| AFL-17       | Santa Cruz   | Velasco-Nuflo de Chávez          | 217.047             | 4000                               |
| AFL-33       | Santa Cruz   | Chiquitos                        | 76.822              | 1100                               |
| AFL-42       | Santa Cruz   | Velasco-Nuflo de Chávez-Guarayos | 199.003             | 2200                               |
| <b>TOTAL</b> |              |                                  | <b>896.347,1052</b> | <b>12310</b>                       |

Fuente: Superintendencia Agraria

Otro medio de recuperación de la tierra para su redistribución es mediante la identificación y el cumplimiento de la función económico social en el proceso de saneamiento. Lamentablemente, el lento avance de los procesos de saneamiento en todas sus modalidades no ha permitido identificar estas tierras, y por lo tanto a cinco años de la ejecución de la Ley INRA, no se han logrado identificar tierras que no cumplan esta función y que sean susceptibles de ser expropiadas y redistribuidas.

Por otro lado, mediante el pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R) la Ley establecía un novedoso mecanismo de control indirecto a través del cual resultaba oneroso mantener una propiedad ociosa y solo con fines especulativos. Sin embargo, las modificaciones introducidas posteriormente lograron reducir en 50 por ciento el



impuesto estipulado desde 1986 con la Ley Tributaria 843 y los cambios introducidos mediante la Ley de Reactivación Económica del 2000 lograron reducir el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes. “En la región de los llanos y Amazonía el debate y conflicto social en torno a la tierra están centrados en torno al pago del impuesto de las propiedades empresariales como prueba de no abandono y de fortalecimiento y seguridad del derecho propietario. Puesto que el saneamiento no avanza, grandes, medianos y hasta pequeños propietarios colonizadores que producen para el mercado, exhiben sus comprobantes de pago del impuesto a la tierra como prueba de su derecho propietario”. (Urioste, 2001:99).

## **El saneamiento de la propiedad agraria**

En Bolivia, se considera que alrededor del 60 por ciento de las tierras tituladas entre 1953 y 1992 no cumplen todos los requerimientos legales. Los problemas pueden incluir: derechos sobrepuestos en un mismo predio o zonas superpuestas otorgadas bajo otros regímenes (forestal o minero por ejemplo), todo lo cual refleja el alto grado de ineficiencia del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC). Estas irregularidades son además un indicador fundamental del grado de corrupción existente en el proceso de titulación. Esto ha dado lugar a que en algunas zonas del país se encuentren hasta cinco pisos de titulación para un mismo predio. En este contexto, la inseguridad jurídica incentiva a buscar la mayor rentabilidad de la tierra en el corto plazo, lo que explica el consecuente uso depredador de este recurso.

El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de la propiedad agraria. Se asume que este proceso está directamente relacionado a la valorización de mercado de la tierra y con la emergencia de un mercado mas transparente de este recurso.

Se ha encomendado al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la ejecución y conclusión del proceso de saneamiento en un periodo de diez años a partir de la promulgación de la Ley INRA; lo que querría decir que este proceso debería estar concluido en octubre del 2006. Las principales finalidades del saneamiento son: (a) La titulación de las tierras que estén cumpliendo la función económica social; (b) El catastro legal de la propiedad rural; (c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria; y (d) La anulación de títulos en el caso de que la tierra no cumpla la función económico social. La ejecución del saneamiento de la propiedad agraria se desarrolla a través de tres modalidades:

1. *Saneamiento Simple (SAN-SIM)*: A solicitud y de oficio para propiedades agrarias, áreas protegidas y tierras fiscales.
2. *Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN)*: De oficio en áreas catastrales, de colonización y donde exista saturación en la pequeña propiedad.
3. *Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)*: En atención a las demandas de pueblos originarios de tierras bajas y altas.

Un reciente estudio de la Superintendencia Agraria (2001) demuestra que el proceso de saneamiento se encuentra peligrosamente retrasado y que de no tomarse medidas radicales al respecto será casi imposible lograr alcanzar las metas identificadas para el 2006. En efecto, hasta fines de julio del 2001 solo se han logrado titular un total de 2,3 millones de hectáreas de acuerdo al siguiente detalle: en la modalidad CAT-SAN se han emitido 2.305 títulos por un total de 44.956 hectáreas de los 8,3 millones de hectáreas previstas; en la modalidad SAN-SIM se han titulado 270.807 hectáreas de las más de 500.000 solicitadas y en SAN-TCO se han titulado 15 demandas por una superficie de 1,1 mi-

llones de hectáreas de un total de 19 millones de hectáreas demandadas<sup>2</sup> (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Estado del Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras**

| Superficie                         | Saneamiento Simple (SAN-SIM) | Saneamiento Integrado al catastro (CAT-SAN) | Saneamiento de Tierras comunitarias de origen |
|------------------------------------|------------------------------|---|---|
| Prevista/Solicitada                | 500000*                      | 8300000                                     | 19000000                                      |
| Saneada y Titulada                 | 270807                       | 44956                                       | 1957092                                       |
| Títulos Emitidos                   |                              | 2.305                                       | 15  |
| Porcentaje de Saneamiento Cumplido | 54%                          | 1%  | 10%   |

\*Se recibieron mas de 500.000 Solicitudes  
Fuente: Superintendencia Agropecuaria 2001

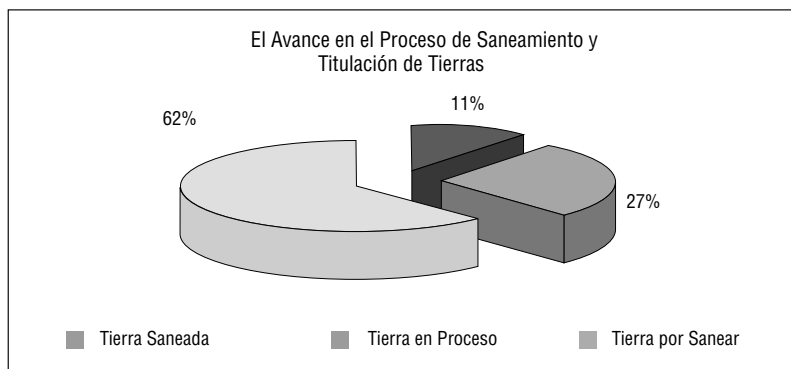
Todo lo cual nos lleva a una dramática conclusión: en más de cinco años de ejecución de la Ley INRA solo se han logrado sanear y titular un 11 por ciento del total de las demandas previstas y solicitadas (Ver Gráfico 2). El INRA asegura que del restante 89 por ciento, un 27 por ciento corresponde a titulaciones y saneamiento en proceso. Por lo que en el mejor de los casos se tendría un 62 por ciento de tierras por sanear y en el peor de los casos –y dependiendo del grado de avance de saneamiento en proceso– se tendría un alarmante 89 por ciento de tierras que todavía necesitan entrar al proceso.

Cuando se examina la distribución territorial del proceso de saneamiento ejecutado se constata que muy pocas intervenciones se han llevado a cabo en el occidente del país, y las que se han ejecutado corresponden a la modalidad de saneamiento simple (SAN-SIM). Si bien en el occidente del país no se presentan los problemas de superposiciones observados en el

- 2 Se debe notar la presencia de graves contradicciones en la publicación de datos relacionados a extensiones de tierra saneada y titulada. Específicamente, los datos del INRA no coinciden con la información provista por la Superintendencia Agraria. En la actualidad el INRA viene elaborando una memoria en la que se espera se publicara la información verificada y actualizada de este proceso.

oriente, el mayor problema de esta región es precisamente la falta de acceso a tierras productivas y el minifundio.

¿Qué reflejan estos datos? En realidad, y aún considerando las discrepancias encontradas en las fuentes de información, los recientes debates y publicaciones referentes a la ejecución de la Ley INRA coinciden en un punto: los avances logrados en saneamiento, titulación y distribución de tierras son ínfimos y a menos que se establezcan mecanismos que efectivamente ejecuten y agilicen este proceso se está poniendo en grave riesgo el general desempeño de esta ley (ver Gráfico 2).



## Financiamiento

En la reunión de septiembre del 2001 del Grupo Consultivo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural presentó una estimación preliminar de los costos necesarios para encarar las tareas pendientes en la ejecución de la Ley INRA y lograr alcanzar los objetivos inicialmente planteados.

Para comenzar, se identificaron cuatro tareas pendientes: (1) Acelerar el proceso de saneamiento, particularmente en comunidades campesinas y dentro de la pequeña propiedad privada; (2) Atender la demanda de distribución de la tierra,

particularmente a través del Programa de Asentamientos Humanos; (3) Dinamizar el proceso de certificación de tierras fiscales disponibles en el país; y (4) Asegurar la institucionalización de la información agraria a través del fortalecimiento de las funciones de los municipios como encargados de administrar la información, y de las instituciones agrarias correspondientes que incluyen: el Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Judicatura Agraria, la Superintendencia Agraria y Forestal y el Instituto Nacional de Catastro.

Para lograr ejecutar estas tareas pendientes y lograr así alcanzar los objetivos en cuanto a saneamiento y distribución de tierras en el 2006 se ha estimado una inversión de 128,5 millones de dólares, monto que cubriría el período del 2002 al 2006. Para cubrir esta inversión se cuenta con un fondo nacional de aproximadamente 30 millones de dólares provenientes de dos fuentes: las tasas de saneamiento que se cobran a productores comerciales<sup>3</sup> y las tasas de adjudicación que se cobra a la titulación ordinaria de tierras. Por lo que la ejecución del proceso de saneamiento, titulación y distribución necesitaría asegurar un financiamiento de alrededor de 100 millones de dólares.

La Superintendencia Agraria estima que la distribución de las cerca de 900 mil hectáreas de tierras fiscales actualmente disponibles beneficiaría a cerca de 12 mil familias con un costo aproximado de 12 millones de dólares que incluirían los gastos de organización de las poblaciones en los respectivos asentamientos humanos.

## Conclusiones y Recomendaciones

Se debe introducir cambios, optimizar y acelerar el proceso de saneamiento y titulación de tierras de manera que:

---

3 El saneamiento de TCO's, pequeños productores, campesinos y colonizadores es gratuito.

1. Se garantice la seguridad jurídica de los propietarios y poseedores legales de tierras que estén cumpliendo con la ley. Esto dará lugar a dinamizar la inversión, la actividad productiva y la revalorización de los activos rurales, en particular del factor tierra.
2. Se introduzca un reglamento especial de saneamiento de la propiedad agraria para la región del occidente para simplificar, facilitar y reducir los costos en el procedimiento de saneamiento y titulación de propiedades pequeñas.
3. Se introduzca un reglamento especial para tratar la relación entre la propiedad privada y pública que caracteriza la organización, tenencia y uso de tierra en gran parte del occidente boliviano.
4. Se logren identificar tierras fiscales y tierras privadas que no cumplan la función económico social y se proceda a planificar masivos programas de distribución y redistribución de tierras fiscales disponibles a través de la expansión del programa de asentamientos humanos.
5. Se dé mayor importancia a la planificación del uso de la tierra a través de los planes de desarrollo municipal.

En presencia de altos niveles de desigualdad en el acceso de la tierra y considerando los problemas asociados al actual uso y manejo de los suelos productivos, el establecimiento de los derechos de propiedad, la revalorización de la tierra y la consecuente emergencia de un mercado de tierras es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la competitividad del sector agropecuario y generar un amplio proceso de crecimiento. En Bolivia, un proceso de seguridad jurídica debe también ir acompañado de mecanismos que faciliten el acceso a tierras especialmente para pobladores rurales y minifundistas, solucionando de esta forma el problema de acceso a tierras. Se debe también establecer criterios para el uso productivo y la recuperación de tierras.

Finalmente, el desarrollo económico y competitivo del sector solo podrá ser alcanzado a través de políticas de gobierno

que incrementen la infraestructura productiva, faciliten el acceso a información e innovación tecnológica y apoyen la organización productiva del sector.

## Políticas para la Tierra

### El problema

En los últimos meses el problema de la tierra se ha convertido en uno de los más urgentes. La apremiante necesidad de resolver el problema de la tierra en Bolivia viene marcada por dos distintos énfasis. Por un lado, la necesidad de acceder a este recurso a llevado a confrontaciones entre terratenientes y gente del movimiento de los “sin tierra” que han mostrado el peligroso grado de violencia al que se puede llegar en un contexto donde las acciones para acceder a tierras avanzan obviando completamente un marco regulatorio que debería solucionar sus problemas. Por otro lado, en los últimos meses se han descubierto también actos de corrupción que dañan la imagen de las instituciones a cargo de la ejecución de la Ley INRA y cuestionan severamente la transparencia de este proceso (Pulso, Diciembre 2002).

Así, a siete años de promulgación de la prometedora Ley INRA, los avances medidos en términos de las propias metas trazadas por esta ley son poco halagadores. Esto, sumado a la falta de transparencia que ha caracterizado al proceso, pone en grave riesgo el futuro de la propia ley. La pregunta es: ¿qué ha llevado a la situación actual?, ¿constituye el debilitamiento del proceso una falla en las características de la propia ley, o refleja más bien un inadecuado proceso de ejecución y desarrollo de la misma?

Sin duda, la necesidad de “reformular” la reforma agraria de 1952 y mejorar la productividad del sector agropecuario en Bolivia es uno de los mayores retos que enfrenta la economía boliviana. En efecto, el resolver la “cuestión agraria” en Bolivia

es una condición necesaria para poder alcanzar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenible de toda la economía. Ningún país actualmente industrializado ha podido llegar a alcanzar niveles de crecimiento sin antes haber incrementado la productividad del sector agropecuario lo que ha llevado a incrementar los niveles de ingreso de este sector y aumentar la capacidad de demanda de la población rural<sup>4</sup>. En este contexto, lo que es importante hacer notar es que el incrementar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida de la población rural va mucho más allá de consideraciones éticas relacionadas a los altos grados de pobreza y bajos niveles de vida que por sí mismos representan razones plenamente justificadas.

En efecto, nadie puede cuestionar el hecho de que en Bolivia la población rural es la más pobre y la más excluida. El último censo revela que cerca de una 40 por ciento de la población boliviana es rural, sin embargo su participación en el PIB llega apenas al 12 por ciento. Esta baja contribución en la generación del PIB refleja fundamentalmente la baja productividad de los factores de producción, principalmente de tierra y mano de obra. Por otro lado, los niveles de pobreza de este sector llegan a niveles alarmantes: estimaciones recientes revelan que en Bolivia el 81 por ciento de la población rural es pobre, es decir que tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que 56 por ciento de la población rural es extremadamente pobre. Es decir, los ingresos de más del 50 por ciento de la población rural no llegan a alcanzar el valor de una canasta alimentaria. (UDAPE, 2002).

La baja participación en la generación del PIB sumada a los substancialmente bajos niveles de vida demuestran que cerca de un 40 por ciento de la población boliviana no se encuentra utilizando plenamente sus capacidades de generar riqueza. Lo importante es destacar que esta marginación tiene efectos que impiden el desarrollo económico y competitivo de toda la economía en su conjunto. Por ejemplo, la baja capaci-

---

4 Con excepción de algunas economías asiáticas



dad adquisitiva de cerca del 40 por ciento de la población limita las posibilidades de expansión de los mercados internos restringiendo a su vez el crecimiento industrial, la creación de empleos y, en general, limitando el crecimiento de la economía. Por otro lado, los bajos niveles de ingreso de este sector restringen la emergencia de una demanda de calidad en la producción interna que es una de las condiciones necesarias para la emergencia de sectores de producción competitivos (Porter, 1999). En un contexto caracterizado por bajos niveles de productividad, baja demanda interna e incapacidad de sostener una oferta productiva estable, parece ser muy difícil, sino imposible, imaginarse la emergencia de una economía competitiva.

### **Análisis de Políticas Vigentes**

En Bolivia han habido tres formas de repartir la tierra:

- 1 A través de la reforma agraria  
Entre 1953 y 1993 en el occidente se distribuyeron 20 millones de hectáreas a 550.000 beneficiarios en seis departamentos andinos (La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija)
- 2 Mediante colonizaciones espontáneas  
Entre los años 50 y los 70 se distribuyeron de tres a cinco millones de hectáreas a aproximadamente 80.000 familias
- 3 A través de prácticas de nepotismo y clientelismo

Durante los años 60 y 70 se distribuyeron de 25 a 44 millones de hectáreas a 155.000 familias<sup>5</sup>. Lo que es peor aún: el 80 por ciento de esta tierra se distribuyó a grandes propietarios, mientras que el 12 por ciento está en manos de pequeños productores.

---

5 “...se distribuyeron 18 millones de hectareas a los amigos de los generales...” (Justiniano, Semanario Pulso: Diciembre del 2002).

El resultado de estas tres formas de repartición de tierra se refleja en el hecho de que Bolivia tiene una de las más inequitativas distribuciones de tierra. En efecto, recientes estudios estiman que en Bolivia aproximadamente un 80 por ciento de los propietarios rurales comparten tres por ciento de las tierras, mientras que el 20 por ciento restante dispone del 97 por ciento.

## **La Reforma Agraria de 1952**

La reforma agraria boliviana se encuentra dentro del grupo de reformas caracterizadas como “reformas profundas”. La principal característica de estas reformas es que distribuyeron una proporción muy importante de la tierra agrícola a través de expropiaciones forzosas y confrontaciones sociales en un contexto de alto conflicto social.

## **La Ley INRA: “Reforma de Mercado”**

Las acciones directas tomadas través de la promulgación de la Ley INRA para lograr el desarrollo de los mercados de tierras comprenden cuatro áreas específicas:

- 1 Titulación de tierras → con el objetivo de consolidar el derecho propietario y lograr la seguridad jurídica sobre la tierra
- 2 Impuesto a la tierra → orientado a desalentar la existencia del latifundio improductivo, incentivar la oferta de tierras en el mercado y dinamizar el mercado de tierras
- 3 Modernización del catastro, → para lograr facilitar y transparentar el acceso y uso de información sobre tierras
- 4 Programas de asentamientos humanos para facilitar el acceso a familias de escasos recursos → orientados a reducir la desigualdad en el acceso a tierras

Por otro lado la ley INRA pone en marcha un nuevo marco institucional orientado a garantizar la transparencia del nuevo proceso agrario:

- a. Se crea la *Comisión Agraria Nacional* y las *Comisiones Agrarias Departamentales*, cuyo principal objetivo es el de evaluar y controlar las políticas de distribución de tierras.
- b. Se crea la *Superintendencia Agraria* con el objetivo de regular el uso sostenible de la tierra y velar por el cumplimiento de la normativa agraria.
- c. Se crea la *Judicatura Agraria* como órgano jurisdiccional para la resolución de conflictos entre privados.
- d. Se crea el *Instituto Nacional de Reforma Agraria* como órgano técnico ejecutivo de las políticas agrarias establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Después de su promulgación, la Ley INRA fue considerada una de las más innovadoras de Latinoamérica (Muñoz y Lavadenz, 1987). Esto debido fundamentalmente a su énfasis sobre consideraciones de equidad frente a medidas ortodoxas orientadas exclusivamente a dinamizar el mercado de tierras (Muñoz y Lavadenz, 1997). Tres fueron los aspectos identificados como los mas innovadores:

1. La redefinición de la función socio económica de la tierra
2. La creación de un sistema de tenencia de tierras indígena (TCO).
3. La iniciación de un proceso de regulación (saneamiento y titulación).

Sin embargo, a siete años de ejecución de la Ley INRA, es precisamente la falta de equidad en la distribución de la tierra el principal problema que se convierte en amenaza no solamente para el cumplimiento de esta ley sino para la estabilidad de la sociedad boliviana en su conjunto.

## Enfoques de solución

- *Experiencias de reformas agrarias en América Latina:*

Las experiencias en la región van desde intervenciones directas en la compra, venta y adjudicación de tierras que se desarrollaron a través de las “reformas agrarias” de los años 50 y 60, recientes reformas desarrolladas en los años 70 y las más recientes reformas desarrolladas a través de la “vía del mercado”.

En su análisis de las reformas agrarias en América Latina, Jaramillo (1998) identifica dos clases de reformas: aquellas caracterizadas como “profundas” protagonizadas por México (1910-28), Bolivia (1953), Cuba y Chile (en los 60), Perú (en los 70) y Nicaragua y El Salvador (en los 80). La principal característica de estas reformas es que distribuyeron una proporción muy importante de la tierra agrícola (entre 22 por ciento y el 60 por ciento). Sin embargo, todas estas reformas fueron realizadas en contextos de alto conflicto social, involucrando expropiaciones forzosas y confrontaciones sociales. Por otro lado, están aquellas reformas ejecutadas a principios de la década de los 70 e impulsadas por la Alianza para el Progreso. A diferencia de las reformas caracterizadas como “profundas”, los logros de las reformas de los 70 fueron mucho mas limitados. Según Jaramillo, “también sirvieron de justificación para el montaje de grandes agencias estatales para administrar los programas, de manera centralizada y con criterios eminentemente políticos” (Jaramillo, 1998:110). De acuerdo a este estudio, una importante característica de este tipo de reformas es que tuvieron un carácter paternalista en tanto los beneficiarios no recibieron títulos formales de tierras, y en muchos casos fueron obligados a organizarse en cooperativas.

- *Reformas agrarias por la “vía del mercado”*

Las más recientes corrientes de reformas agrarias son aquellas denominadas “reformas vía mercado”. Según Deininger

(1997), una reforma agraria vía mercado se canaliza a través de los siguientes ingredientes: (1) Información fluida entre compradores y vendedores, (2) Competencia entre vendedores; (3) Competencia entre compradores potenciales en la financiación de proyectos productivos; (4) Negociación voluntaria del precio de la tierra entre grupos de vendedores y compradores; (5) Provisión de asistencia técnica a los más pobres en el diseño de los proyectos de acceso y uso de tierras; (6) Provisión de subsidios para de la financiación de proyectos de colonización, incluyendo la compra de tierras; y (7) Provisión de una adecuada oferta financiera que llene los requerimientos y capacidades de la población rural, particularmente de los grupos más pobres.

Implícitamente las reformas “vía mercado” asumen que la emergencia de mercados mejora los niveles de producción y productividad agropecuaria al facilitar el acceso a recursos de capital y desalientan el uso improductivo de la tierra a través del impuesto a la tierra. El más fuerte supuesto implícito bajo este razonamiento es que la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra incentiva la inversión e incrementa la productividad del sector. Se asume entonces que la seguridad jurídica y titulación de las tierras facilita el acceso a créditos lo que a su vez da lugar a mayor inversión productiva, mejorando de esta forma el desempeño económico del sector.

Aun cuando en teoría la lógica de esta relación es consistente, en la práctica el incrementar la productividad agrícola va mucho más allá de asegurar la seguridad jurídica. Para comenzar, la falta de inversión productiva refleja también la ausencia de un mercado de servicios financieros que se adecue a los requerimientos y capacidades productivas del sector, particularmente de los pequeños productores agrícolas. Esta ausencia refleja a su vez la presencia los altos costos de transacción asociados con la provisión de servicios financieros a poblaciones dispersas de bajos ingresos. En este contexto, la ausencia de este mercado solo podrá ser superada a través de

una política de Estado orientada a facilitar la emergencia de transacciones financieras y oferta de crédito rural.

Por otro lado, aun con la presencia de acceso a crédito, el uso de la tierra como colateral no es muy popularizado, particularmente entre poblaciones pobres. Experiencias de microcrédito en el área rural demuestran la aversión de la población a arriesgar su propiedad como garantía sobre un préstamo. Estas experiencias parecen indicar que en un contexto de riesgo e incertidumbre, lo más razonable es no comprometer la única fuente de producción disponible (la tierra). Las garantías deben entonces ampliarse a otros tipos de bienes, como el ganado por ejemplo, o considerar garantías comunales ofrecidas a la comunidad, en lugar de las individuales. Por otro lado, parece ser que dadas las condiciones en las que se desarrolla la producción agropecuaria, la actual demanda por crédito no está exclusivamente orientada a la inversión productiva. En efecto,

un estudio reciente (Birbuet, 2001: 46-47) encuentra que en Bolivia el 19 por ciento de la cartera rural de las instituciones microfinancieras fue colocado en créditos de vivienda, de consumo y de otras actividades no precisadas, lo que refleja que solamente el 81 por ciento de la cartera rural está llegando a actividades generadoras de ingresos que incluyen actividades de producción, comercialización y servicios.

El crédito a actividades estrictamente productivas alcanza un 32 por ciento del total de la cartera rural, mientras que el dirigido a actividades de comercialización alcanza al 40 por ciento. Todo lo cual demuestra la necesidad de reconsiderar el supuesto de que la seguridad jurídica sobre la tierra da lugar y acceso a mayores recursos financieros para mejorar la productividad del sector.

- *Reconsiderando las reformas vía mercado*

Los principios de las recientes reformas agrarias están siendo severamente cuestionados. Recientes publicaciones, inclu-

so del propio Banco Mundial (Banco Mundial, 2002), revelan la necesidad de “repensar” el problema del acceso y uso de la tierra en países en desarrollo. Recientes estudios sobre mercados de tierras en países en desarrollo han llegado a reconocer que en situaciones agrarias con desigualdad inicial, la liberalización de los mercados puede no ser suficiente para asegurar la competitividad de pequeños productores y la generación de crecimiento de base amplia<sup>6</sup>. (Banco Mundial, 1997 y 2000; FAO, 2000). Por otro lado, las experiencias latinoamericanas nos llevan a concluir que el efectivo desarrollo de mercados de tierras rurales exige la formulación de una estrategia de desarrollo rural integral y coherente<sup>7</sup>. Al final, el desarrollo de estos mercados depende en gran parte del dinamismo de la agricultura y de la provisión de un ambiente de políticas estables y coherentes (Jaramillo, 1998).

Lo que es importante reconocer es que el nuevo enfoque de reformas de mercado reconoce que en presencia de alta desigualdad en la distribución de la tierra, los mecanismos de mercado representan una condición necesaria pero no insuficiente para lograr un uso óptimo de la tierra y para garantizar el acceso a oportunidades para todos. Sin embargo, tampoco se propone volver a las reformas “vía Estado” que involucraban una amplia participación coercitiva del Estado, particularmente en el proceso de redistribución. Una reciente publicación del Banco Mundial al respecto identifica tres requisitos que una reforma de tierra debe considerar. Primero, y lo más impor-

---

6 Este es un tema que sera analizado con mas detalle mas adelante.

7 “La evaluación del funcionamiento actual del mercado de tierras en el Paraguay” nos dice Molinas Vega (2000: 30) “nos señala que este no tendria el dinamismo necesario como para permitir la potencial redistribución eficiente. El estudio de tierras en el Paraguay identifica tres areas claves para lograr una redistribución eficiente de tierras via mercado: (1) la eliminación de los subsidios ligados a la mera tenencia de tierras antes que a la producción de la misma, (2) se debe aumentar la seguridad jurídica de la propiedad a fin de reducir posibles temores en relación a transacciones transitorias de la tierra, y (3) se debe hacer atractivo el financiamiento de proyectos de colonización más abundantes.

tante, es que debe ayudar al desarrollo del potencial productivo de un sector privado que se beneficiará ampliamente de la claridad en la asignación de derechos de propiedad, de los bajos costos de transacción y de todos los beneficios asociados a este proceso. Segundo, dado que en el pasado las políticas sobre tierras han discriminado ampliamente a los pobres, se deberán ejecutar acciones específicas para empoderar a este grupo y proveer igual acceso a oportunidades económicas. Finalmente, una apropiada política de tierras involucra un importante rol para el Estado, en la provisión de los básicos fundamentos para el funcionamiento de mercados de tierras, la regulación de estos mercados y la provisión de bienes públicos (Banco Mundial, 2003).

- *Supuestos para un efectivo desarrollo de mercados de tierras*

¿Cuáles son las razones para un desarrollo incipiente de los mercados de tierra en América Latina? En general, se ha venido asumiendo que para lograr un eficiente funcionamiento de los mercados de tierras se requiere un ajuste de políticas y un fortalecimiento de las instituciones que apoyan los derechos de propiedad. Desde esta perspectiva, las condiciones para un eficiente funcionamiento de mercados de tierras son:

1. Una amplia oferta de tierra
2. La presencia de competencia entre oferta y demanda
3. Una adecuada oferta financiera

En Bolivia, a través de la promulgación de la Ley INRA las acciones directas tomadas para lograr el desarrollo de los mercados de tierras comprenden cuatro áreas específicas: (1) Titulación de tierras; (2) Impuesto a la tierra; (3) Modernización del catastro; y (4) Programas para facilitar el acceso a familias de escasos recursos. A su vez, estos son componentes comunes en la ejecución de reformas vía mercado en América Latina.



En lo que sigue se evaluará las experiencias en la aplicación de estos cuatro componentes en países de la región.

## **Titulación y regulación de la tenencia de la tierra**

El objetivo fundamental de la titulación ha sido el otorgar títulos de propiedad a quienes tenían propiedades sin título. El supuesto asumido por la titulación de tierras es que la titulación reduce la incertidumbre sobre la propiedad induciendo a la inversión productiva y al acceso a crédito, lo que finalmente genera un círculo positivo. A partir de la década de los 70, los gobiernos de la región han venido implementando proyectos masivos de titulación.

### **La evidencia en la región demuestra que:**

- En todos los casos se ha observado una deficiencia en el cumplimiento de las metas cuantitativas.
- Las fallas en el diseño y ejecución de estos proyectos se pueden resumir en cuatro factores:
  1. Diseños muy complejos y ambiciosos para las capacidades locales.
  2. Deficiente marco legal institucional para respaldar los derechos de propiedad.
  3. Ausencia de políticas de inscripción de títulos en los registros públicos.
  4. Falta de apoyo político al desarrollo de los programas
- La titulación por sí misma no garantiza el acceso a crédito y el incremento en la inversión productiva. Para lograr esto, el proceso de titulación deberá estar asociado a la expansión de servicios financieros que garanticen el acceso a capitales y crédito.

## **Impuesto a la Tierra**

El impuesto sobre la tierra es considerado como una posible solución a los problemas de subutilización de este recurso. Un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona distorsiones en la utilización de los insumos variables y tiene la virtud de incrementar la productividad de las tierras subexplotadas. La lógica que sustenta esta observación es que la existencia de impuestos a la tierra disminuye el valor de la renta futura, desalienta la tenencia de tierras improductivas y, por consiguiente, alienta la emergencia de transacciones de mercado hacia un uso mas productivo de la tierra.

Las experiencias regionales demuestran que:

- La implementación de un impuesto a la tierra ha tenido que lidiar con férreas oposiciones políticas y presiones de los latifundistas.
- El cobro de un impuesto de esta naturaleza ha resultado más viable cuando es administrado a nivel local (gobiernos regionales, locales y municipales por ejemplo).

## **Modernización de catastro y registro**

Una condición necesaria para el efectivo funcionamiento del impuesto sobre la tierra es la presencia de un sistema de catastro completo, con información actualizada sobre el propietario, el tamaño de la tierra y el valor de mercado de ésta. En la mayoría de los países de la región se ha observado grandes deficiencias en el funcionamiento de las instituciones que formalizan las transacciones de tierras y garantizan los derechos de propiedad. El resultado de estas deficiencias son altos costos de transacción y falta de transparencia en los mercados rurales.

Las experiencias en la región demuestran que:

- La información catastral tiende a ser obsoleta
- Falta de compatibilidad entre las instituciones, lo que resulta en datos e información incompatible.

- Las cortes judiciales y las instituciones policiales del sistema operan con lentitud e ineficiencia.

### **Programas para facilitar el acceso a familias de escasos recursos**

Las más populares formas de facilitar el acceso a la tierra son los programas conocidos como bancos o fondos de tierras que tienen por objetivo proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que ordinariamente no tendrían acceso a recursos del mercado de capitales. Las experiencias conocidas en América Latina son las de Guatemala (*Penny Foundation*), El Salvador, Costa Rica, Ecuador (*Fondo Populorum Progressio*) y Chile (Fondo de Tierras Indígenas).

Los principales problemas que han enfrentado estas experiencias hasta el momento son la escasez de fondos y la dificultad de recuperar los préstamos de los beneficiarios.

### **¿Qué falló en la Ley INRA?**

A cerca de siete años de la promulgación de la Ley INRA, el problema de la tierra en Bolivia se ha convertido en uno de los más apremiantes. Durante este tiempo la ley INRA ha sido objeto de varias críticas, muchas de ellas válidas y otras que surgieron como resultado de la falta de información sobre la propia ley. Así, se ha cuestionado el carácter mercantilista de la tierra implícito en la emergencia de un mercado de tierras; el supuesto carácter universal en la aplicación de un impuesto sobre la tierra y se ha cuestionado, también, la insuficiencia de la ley en cuanto a mecanismos de provisión de tierras a grupos como los del movimiento “sin tierra”.

El extremadamente lento avance en el proceso de saneamiento y titulación de tierras refleja las grandes fallas de coordinación institucional entre las instancias creadas para la ejecución del proceso, la presencia de prácticas de nepotismo y clientelismo político, la falta de recursos financieros exclusiva-

mente destinados a la ejecución de este proceso y en general, refleja la total ausencia de un compromiso de Estado para llevar adelante el proceso. Sin duda, el más grave cuestionamiento tiene que ver con la falta de un compromiso de Estado que ha caracterizado la ejecución de este proceso. En algunas instancias, la intervención del Estado en el proceso ha sido mas bien fruto de presiones sectoriales orientadas a introducir modificaciones a la ley para lograr beneficios sectoriales, tal es el caso de la reducción del impuesto a la propiedad de la tierra introducido como parte de un paquete de reactivación económica.

Los problemas encontrados en la aplicación de la Ley INRA podrían resumirse de la siguiente manera:

### 1. Lento avance en el proceso de saneamiento y titulación:

Sin duda, uno de los más criticados aspectos es el lento avance en el efectivo proceso de titulación y saneamiento de la tierra. La más reciente información al respecto publicada por el INRA confirma este problema al establecer que a casi siete años de ejecución del proceso, y a solo cuatro años establecidos para la finalización del proceso, solo se ha logrado sanear, certificar y/o titular un 22 por ciento del total de tierras objeto de saneamiento (Cuadro No 1). Según esta información, un 44 por ciento de las tierras se encuentran en proceso de titulación mientras que el restante 33 por ciento representan tierras por sanearse.

**Cuadro 1**  
**Avance en el Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras**

| <b>Superficie Total</b>                                      | <b>(a)</b>  | <b>Porcentaje</b> |
|--|-------------|-------------------|
| Superficie Total de Tierras (en hectáreas)                   | 109.858.100 |                   |
| Superficie que no es objeto de saneamiento                   | 45.304.354  |                   |
| Superficie objeto de saneamiento                             | 64.553.746  |                   |
| Superficie Objeto de Saneamiento                             |             |                   |
| Superficie Saneada, Certificada y/o Titulada (al 31/12/2002) | 14.451.862  | 22.39 %           |
| Superficie en proceso de Saneamiento(al 31/12/2002)          | 28.506.535  | 44.16 %           |
| Superficie por iniciar Saneamiento                           | 21.595.349  | 33.45 %           |
| Superficie Revertida   |             |                   |
| Superficie Revertida (al 31/12/2002)                         | 2.114.588   | 3.27%             |
|  |             | 3.28              |

Fuente: INRA, 2003

**2. Falla institucional:** Total falta de coordinación y transparencia en las instituciones encargadas de su ejecución.

La centralización de actividades desarrolladas por el INRA es resultado de la poca capacidad institucional de las Direcciones Departamentales del INRA que no tienen la capacidad institucional para desarrollar en sus jurisdicciones todas sus competencias. “Lo que es más grave, en muchos casos el proceso de institucionalización y la existencia de directores titulares no ha podido evitar la existencia de frecuentes intervenciones de las instancias políticas y grupos de presión lo que ha causado una creciente deslegitimación de la institución y del proceso agrario en general” (Superintendencia Agraria, 2001).

Sin duda, una tarea pendiente es la del fortalecimiento de la CAN (Comisión Agraria Nacional) que fue creada como el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Una evaluación de la Superintendencia Agraria afirma que “la CAN no ha cumplido con sus importantes responsabilidades, siendo su accionar meramente formal y sin atacar los problemas de fondo del proceso, con lo que ha afectado seriamente el funcionamiento del mismo y su credibilidad ante los actores participantes” (Superintendencia Agraria, 2001: 56).

Finalmente, el caso más claro de la poca coordinación interinstitucional y transparencia que ha existido en el desarrollo de este proceso se observa cuando se trata de cotejar cifras sobre el actual avance de titulación saneamiento y certificación. Las información ofrecida por cada una de las instituciones involucradas parece reflejar que cada institución tiene diferentes formas de evaluar lo que debería constituir un directo y claro proceso. Los problemas asociados a la falta de información son todavía mayores porque la escasa información existente no es necesariamente consistente<sup>8</sup>.

---

8 “¿Cuántos miles de Pequeñas Propiedades quedan en Bolivia por titularse? ¿Cuántas con títulos correspondientes a la vieja Reforma Agraria quedan por sanearse en el nuevo proceso? La pobreza de nuestros datos

- 3. Presencia de nepotismo, clientelismo y corrupción:** El proceso de saneamiento y titulación de tierras se ha visto también afectado por acciones que parecen responder a prácticas de nepotismo, clientelismo político y corrupción.

Uno de los más recientemente debatidos casos corresponde al caso Petricevic/Valdés denunciado por la Superintendencia. En este caso se acusa a los propietarios de hacer pasar medianas propiedades por pequeñas para de esta forma poder pagar el valor simbólico de la tierra fijado para propiedades pequeñas evadiendo el monto de mercado que rige para medianas y grandes propiedades<sup>9</sup>.

La presencia de valores de la tierra diferenciados responde a la necesidad de diferenciar entre pequeñas propiedades (menos de 500 hectáreas) de las medianas/grandes propiedades (más de 500 hectáreas) para fines de legitimar la propiedad de la tierra. Este proceso conocido como “adjudicación simple” fue adoptado para casos en que la tierra era poseída y cumplía la función económico social, pero los propietarios carecían de títulos. A través de la adjudicación simple se otorgan títulos a estos propietarios en un proceso por el que ellos “compran” oficialmente la tierra del Estado. El precio de compra establecido para pequeños propietarios es un precio nominal simbólico igual a 10 centavos de boliviano por hectárea. En el caso de los medianos y grandes propietarios, estos deberán pagar el precio de mercado fijado por la Superintendencia.

---

estadísticos hace imposible decirlo o presumirlo. Tampoco se puede saber cuántos de los títulos individualizados de pequeña propiedad agraria existentes corresponden a dotaciones o adjudicaciones en áreas sin ocupación previa o con ocupación previa ajena (como en el caso, por ejemplo, de ciertos procesos de colonización) y cuantos hacen a contextos de desestructuración comunitaria.” (Calla, 2003:17).

- 9 El caso denunciado por la superintendencia corresponde a una mediana propiedad que se hace pasar por siete diferentes pequeñas propiedades para de esta forma poder acceder a su titulación pagando el precio de 10 centavos por hectarea evadiendo así el pago del precio de mercado.

Este tipo de denuncias muestran claramente que el clientelismo político y la corrupción están llegando a afectar peligrosamente el desarrollo de este proceso.

#### 4. Falta de recursos financieros

Una de las restricciones que han limitado el desarrollo de similares reformas en otros países latinoamericanos es la falta de recursos financieros orientados exclusivamente para este fin.

El catastro de las tierras ha sido llevado a cabo fundamentalmente en base a cooperación extranjera, y estos recursos tampoco son sostenibles. Por otro parte, el programa de asentamientos humanos requiere además de la identificación de tierras para la implementación de sus proyectos, fondos económicos para el traslado de la población y la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de los asentamientos humanos.

El INRA estima que solo en términos operativos, la agilización del proceso de saneamiento requeriría alrededor de 100 millones de dólares: 70 para contratar empresas que realicen las pericias de campo y 30 para completar las evaluaciones técnico jurídicas, infraestructura departamental y fortalecimiento de la Superintendencia Agraria entre otros (Pulso, Agosto 29 2002).

5. **Ausencia de una política integral de desarrollo rural** En realidad el desarrollo del proceso de titulación y adjudicación de tierras debe ser parte de un plan nacional de desarrollo rural todavía ausente en Bolivia.

#### **El Plan Tierra: Necesario pero insuficiente**

El Plan Tierra fue presentado en 2002 como parte del relanzamiento de una estrategia de transformación productiva del agro todavía en estudio. Uno de los más importantes puntos del Plan Tierra es el de distribuir 500 mil hectáreas de

tierras fiscales disponibles a aproximadamente 10 mil familias. Se planea también la incorporación de nuevas tierras fiscales para futuros asentamientos. En el corto plazo (90 días) el Plan Tierra propone la distribución de 31.138 hectáreas de tierras beneficiando a aproximadamente 550 familias y con una inversión de 265.723 dólares.

Se plantea también como objetivo la agilización de procesos de saneamiento a través de la revisión, ajuste y simplificación de normas y procedimientos y la reducción de los costos y las tasas de saneamiento. Otro de los objetivos es el de desarrollar un proceso de institucionalización del Servicio Nacional de Reforma Agraria a través de encauzar el desempeño de las diferentes instancias que forman el Servicio Nacional de Reforma Agraria y sus órganos regulatorios (Superintendencia Agraria y Superintendencia Forestal), además de lograr el fortalecimiento institucional del INRA como órgano técnico ejecutivo.

Una de las principales críticas a este plan es su carácter limitado en relación a la necesidad de iniciar un proceso de redistribución de tierras y su falta de posición respecto a la restitución del rol de los impuestos en el espíritu en que estos fueron introducidos inicialmente. En efecto, hay una gran diferencia entre agilizar un proceso de distribución de tierras fiscales existentes versus tomar la decisión política de iniciar un proceso de redistribución que efectivamente lleve a cabo un proceso de identificación de tierras que no estén cumpliendo la función económico social y las distribuya entre la población que no tiene acceso a este recurso<sup>10</sup>. En las palabras del Superintendente

---

10 “En Bolivia se han entregado alrededor de 44 millones de hectáreas de tierras “legalmente” nos dice Carlos Agreda, Superintendente Agrario” “Si se considera que en este país, entre oriente y occidente se cultiva apenas 3.7 millones de hectáreas, incluyendo las tierras en descanso, y si a esto le sumamos entre 23 y 25 millones de hectáreas en ganadería nos queda una importante cantidad de tierras que han sido entregadas y que objetivamente no están siendo utilizadas en la producción” (Pulso, Septiembre 2002).



Agrario “se debe asumir la decisión política de aplicar la ley a todos de la misma manera” (Pulso, Septiembre 2002).

Otro de los puntos dejados de lado por el Plan Tierra es el relacionado al impuesto sobre la tierra y el cumplimiento de la función económico social que es el requisito para mantener la propiedad sobre la tierra. Éstos son temas altamente conflictivos en los que se juegan los intereses de empresarios y terratenientes del oriente boliviano.

### **Propuestas de Políticas**

Sin duda que el Plan Tierra representa una iniciativa necesaria pero todavía insuficiente en el proceso de resolver la “cuestión tierra” en Bolivia. En el corto y mediano plazo, una efectiva política de tierras deberá ejecutar las siguientes cuatro tareas todavía inconclusas:

1. Acelerar la efectiva institucionalización del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El proceso deberá incluir la regulación de las funciones de la Comisión Agraria Nacional (CAN) y de las Comisiones Agrarias Departamentales.

Este proceso deberá incluir el fortalecimiento de las atribuciones de la Superintendencia Agraria y Superintendencia Forestal en su capacidad reguladora, el fortalecimiento de los mecanismos para la canalización de demandas y la solución de conflictos institucionales, y el fortalecimiento del INRA a través de la provisión de mayores recursos financieros y capital humano para que este organismo retome credibilidad, eficiencia y transparencia.

2. Asumir el compromiso de estado para llevar adelante dos acciones originalmente establecidas en la Ley INRA.
  - a. La reposición del pago de impuestos en la forma originalmente concebida,

- b. El cumplimiento de la Función Económico Social de la tierra (FES)
- 3. Asegurar recursos financieros para los programas de asentamientos humanos.
- 4. Desarrollar un efectivo proceso de distribución y redistribución de la tierra en coordinación con la sociedad civil.

Por otro lado, las experiencias de reformas de tierra en latinoamérica confirman que una política de tierras tiene necesariamente que ser parte de una estrategia de desarrollo productivo y que los mecanismos de mercado no sustituyen el accionar y del Estado en el objetivo de lograr un eficiente uso y equitativo acceso de la tierra. Una política de tierras en Bolivia debe ser necesariamente parte del relanzamiento de una estrategia productiva del agro. En relación al tema de la tierra, una estrategia productiva del agro en Bolivia deberá considerar dos políticas directamente relacionadas con el uso productivo de la tierra:

- a. La extensión de la oferta de servicios financieros a las poblaciones rurales.
- b. El garantizar el alcance del actual Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y sus cuatro fundaciones a poblaciones rurales alejadas.